

Directie DAD, ministerie van LNV
T.a.v. mevrouw [REDACTED]

directie Strategie
afdeling Beleid, planvorming
en instrumentontwikkeling

Catharijnesingel 59
3511 GG Utrecht
Postbus 43006
3540 AA Utrecht
www.nvwa.nl

Contactpersoon

T
M
F

nota

HUF-toets 'Wet aanpak dierenmishandeling en
dierverwaarlozing'

Inleiding

Datum
30 november 2020

Op 23 oktober 2020 ontving de NVWA van u het wetsvoorstel 'aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing' met bijbehorende memorie van toelichting dat vervolgens door de NVWA is getoetst op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets 'wet aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing').

Op 22 oktober 2020 heeft op ambtelijk niveau overleg tussen LNV en NVWA plaatsgevonden waarin een aantal inhoudelijke vragen van de NVWA over het wetsvoorstel door LNV werd beantwoord. In de toelichting van deze nota wordt aan dit overleg gerefereerd.

Conclusies

Conclusie van de HUF-toets 'wet aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing' is dat deze wet door de NVWA als handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig wordt beoordeeld, mits:

- in de Memorie van Toelichting een verduidelijking plaatsvindt van de taaktoedeling aan NVWA in relatie tot de taaktoedeling aan RVO, LID en Nationale politie;
- in de Memorie van Toelichting wordt verhelderd dat het verbod tot aanhitsen alle diercategorieën betreft;
- in de wet de mogelijkheid wordt opgenomen om de zorgplicht en de educatieve maatregel nader te specificeren in onderliggende regelgeving. Deze regelgeving dient in samenspraak met de NVWA tot stand te komen zodat de NVWA lopende het wetgevingsproces inbreng kan leveren gericht op de vereisten van handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

Aan het einde van dit totstandkomingsproces zal de NVWA een toets op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van de onderliggende regelgeving uitvoeren.

De NVWA schat in dat als gevolg van verbreding van het strafrechtelijk instrumentarium met het bestuursrechtelijk instrumentarium, de divisie Inspectie op jaarbasis 4 fte nodig heeft. In het geval dit bovenop het aantal jaarlijks reeds ingezette aantal fte moet gaan plaatsvinden komt dit overeen met een budget van 660.000 euro per jaar (prijspeil 2021) vanwege verbreding van het instrumentarium.

Deze inschatting is gebaseerd op de verwachting dat de inzet van het bestuursrechtelijk instrumentarium naast het strafrechtelijk instrumentarium meer

mogelijkheden biedt om effectief te handhaven en dat zal er toe zal leiden dat er vaker een houdverbod en een educatieve maatregel worden opgelegd. In totaal zullen als gevolg daarvan naar verwachting het houdverbod en de educatieve maatregel leiden tot 40 extra zaken in verhouding tot de huidige situatie. Het aantal van 4 fte extra per jaar is gebaseerd op een berekening die uitgaat van de inspectie-uren, opleiding, bijstand in zaken die voor de rechter komen, administratie en actieve volging van het dossier.

De NVWA stelt voor om de eerste helft van 2021 in overleg met LNV te gaan om uitwerking te geven aan de wijze waarop de NVWA het toezicht en de handhaving op deze nieuwe wet- en regelgeving zal inregelen. Daarbij wil de NVWA niet alleen het gesprek aangaan over de wijze waarop wordt voorzien in de benodigde capaciteit (onderwerp van gesprek voor het jaarplan 2022), maar ook over de wijze de NVWA in staat zal zijn om effectief te kunnen handhaven op deze nieuwe wet- en regelgeving.

Belangrijk daarvoor is dat de NVWA over voldoende handvatten voor handhaving beschikt; hiervoor is de invulling van de nog op te stellen, onderliggende regelgeving bepalend.

Tevens is van belang dat binnen de NVWA de mogelijkheden worden gevonden om het toezicht en de handhaving op deze nieuwe regelgeving in te regelen. Het gaat om het wegen van risico's en het maken van afwegingen op grond waarvan prioriteiten worden gesteld voor de invulling van het toezicht op dierenwelzijn. En behalve de beschikbaarstelling van financiële middelen zijn er meer zaken waaraan voldaan moet zijn om uitvoering mogelijk te maken. Het gaat daarbij om de inrichting van de organisatie (o.a. ICT, werkinstructies, werkafspraken) alsmede het kunnen beschikken over personeel met de expertise om gevraagde, nieuwe taken te kunnen uitvoeren.

De NVWA streeft ernaar dat bovengenoemd overleg in de eerste helft van 2021 leidt tot een gezamenlijke afspraak van LNV en NVWA over de wijze waarop de NVWA invulling kan/zal geven aan deze nieuwe wet- en regelgeving. Deze afspraak zal vervolgens verwerkt worden in het jaarplan 2022 van de NVWA. Dit houdt in dat de NVWA in 2021 nog geen invulling zal geven aan het toezicht op deze nieuwe wet- en regelgeving, en dat op zijn vroegst met ingang van 2022 daarvan sprake kan zijn.

De benodigde capaciteit voor de 'uitbreiding van het verbod op deelname aan en toelaten tot wedstrijden en tentoonstellingen en keuringen', zal de NVWA specificeren zodra zij een toets uitvoert op de Algemene Maatregel van Bestuur waarin dit verbod verder is uitgewerkt.

Aanbevelingen

De mate waarin het wetsvoorstel bijdraagt aan het effectief handhaven op dierenwelzijn, is op dit moment niet te duiden. Het feit dat de wetgever door middel van deze wetwijziging meer mogelijkheden ter beschikking stelt om de kans op effectieve handhaving te vergroten, is positief.

Omdat het onzeker is hoe de wet in de praktijk tot interventies van de NVWA zal leiden, welke onvoorziene vraagstukken zich daarbij voor gaan doen op het vlak van handhaafbaarheid/uitvoerbaarheid/fraudebestendigheid, en welke uitvoeringslast dit met zich meebrengt voor onder andere de NVWA, is het zaak

om deze wetswijziging uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding te evalueren wanneer er meer inzicht bestaat uit de praktijk. Op dat moment kan de NVWA op grond van haar ervaringspraktijk mogelijk tot een ander oordeel over de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en/of fraudebestendigheid komen.

Bij een toekomstige evaluatie is het ook wenselijk te beoordelen welke uitvoeringslast deze wetswijziging tot gevolg heeft gehad.

In de memorie van toelichting is de volgende zin opgenomen: *'De keuze tussen inzet van het strafrecht of bestuursrecht zal worden gemaakt aan de hand van een handhavingskader van het OM. Het interventiebeleid zal nader worden bepaald en door de handhavende dienst op internet worden geplaatst.'* Deze toelichting roept meer vragen op dan dat deze helderheid geeft. Daarom adviseert de NVWA deze tekst te vervangen door de volgende tekst: *'Het uitgangspunt voor de keuze tussen bestuursrecht of strafrecht wordt gemaakt op basis van de kaders die de Wet dieren geeft. Het invullen van deze kaders zal in overleg met het OM vorm moeten krijgen en, indien van toepassing, een plek krijgen in het interventiebeleid.'*

Geadviseerd wordt om de nadere omschrijving van LNV betreffende 'de educatieve maatregel' zoals verwoord in het overleg tussen LNV en NVWA, op te nemen in de Memorie van Toelichting van de wet.

Aan het einde van deze nota is een aantal nadere aanbevelingen opgenomen. LNV kan - aanvullend op de bovenstaande, belangrijkste aanbevelingen - overwegen deze aanbevelingen over te nemen.

Toelichting

Handhaafbaarheid van de zorgplicht

In overleg tussen LNV en NVWA is van de zijde van LNV aangegeven dat het wetsvoorstel niet de zorgplicht introduceert. Deze zorgplicht is bij de totstandkoming van de Wet dieren al onderdeel geworden van de wet. LNV vindt het niet passend om bij dit wetsvoorstel, dat uitsluitend het vervallen van de strafrechtelijke handhaving met zich brengt, de zorgplicht nog nader in te vullen aan te scherpen of te interpreteren. LNV ziet de betreffende regelgeving als een aanvulling op de mogelijkheden die de NVWA ter beschikking staan om gevallen van diermishandeling en dierenverwaarlozing door middel van toezicht en handhaving aan te pakken. Op deze regelgeving kan worden teruggevallen in schrijnende situaties die de NVWA mogelijk in de praktijk tegenkomt.

In artikel 1.4 Wet dieren is het volgende opgenomen:

1. Een ieder neemt voldoende zorg in acht voor dieren.
2. De zorg, bedoeld in het eerste lid, houdt in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor dieren worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in redelijkheid kan worden gevergd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd

teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken

Dit artikel maakte direct al deel uit van het Voorstel van wet bij introductie van de Wet dieren. Dit is toen als volgt toegelicht:

“3.4.2. Algemene zorgplicht voor gehouden dieren”:

Het voorgestelde artikel 1.4 beoogt, vanuit de erkenning van de intrinsieke waarde en de speciale verantwoordelijkheid van de mens voor de door hem gedomesticeerde dieren, uitdrukking te geven aan het maatschappelijke normbesef, dat zorg is verschuldigd aan die dieren. De in het voorgestelde artikel 1.4 neergelegde zorgplichtbepaling ligt in het verlengde van die van artikel 1a van de Wet milieubeheer en artikel 2 van de Flora- en faunawet. Die bepalingen geven uitdrukking aan een «burgermansfatsoen» ten aanzien van respectievelijk het milieu en de in het wild levende planten en dieren. Zodanige zorg dient ook te gelden voor de dieren die door de mens zijn gedomesticeerd. De waarde van de bepaling ligt dus in de algemene werking ervan op het doen en laten van een ieder, voor zover daarbij het dier – zijn welzijn, gezondheid, eigenheid of integriteit – in het geding is. Deze voorgestelde bepaling beoogt dat een ieder, of hij nu houder, handelaar, vervoerder, fabrikant van voeders of geneesmiddelen, of dierenarts is, zich bij zijn doen en laten rekenschap geeft van zijn eigen verantwoordelijkheid voor dieren en van de eigen, zelfstandige waarde van het dier, en om altijd vanuit dit bewustzijn te handelen. Dat kan bijvoorbeeld meebrengen dat hij besluit om een bepaalde handeling of activiteit, die op zich is toegestaan, toch niet uit te voeren. Niet alles wat kan, hoeft.”

Destijds was daar expliciet bij gesteld dat strafrechtelijke handhaving niet aan de orde is. Bij amendement is dat er toch ingevoegd. Maar omdat strafrechtelijke handhaving van een zorgplicht niet mogelijk is, kon artikel 1.4 niet in werking treden. Dat de zorgplicht via strafrecht kan worden gehandhaafd is met deze wetswijziging geschrapt als gevolg waarvan zorgplicht toch in werking kan treden. Ingevolge artikel 8.5 is bestuursdwang of dwangsom wel mogelijk; de handhaving is dan dus gericht op herstel. Een bestuurlijke boete is niet mogelijk.

De NVWA is indertijd bij de opname van ‘de zorgplicht’ in de wetgeving niet gevraagd een HUF-toets uit te voeren. Daarom heeft de NVWA indertijd ook niet kunnen aangeven dat nadere specificatie van de zorgplicht in de regelgeving wenselijk is. Door de wijze waarop de zorgplicht nu in de wet is opgenomen, zal het waarschijnlijk zijn dat meer helderheid via jurisprudentie verkregen zal moeten worden. Dit is een tijdrovend en langdurig proces.

Om die reden wil de NVWA in het kader van het lopende overleg tussen LNV en NVWA over de omgang met doelvoorschriften en open normen, nader wordt bezien of de zorgplicht nader te specificeren valt en of deze specificaties opgenomen dienen te worden in aan de wet gerelateerde regelgeving. Daarom is het wenselijk om in de wet de mogelijkheid op te nemen om de zorgplicht nader te specificeren in gerelateerde regelgeving. Het belang daarvan wordt onderschreven met het onlangs gepubliceerde advies van BuRO over de evaluatie van de Wet dieren.

Handhaafbaarheid van ‘aanhitsen’

In de door de NVWA getoetste versie van de Memorie van Toelichting van 23 oktober jl. is een nadere omschrijving van het begrip 'aanhitsen' opgenomen: "Het gaat daarbij in de kern om het door middel van menselijke interactie met een dier (bijvoorbeeld door geschreeuw of gebaren) aanjagen of opzetten van een dier om agressief gedrag te vertonen, waaronder in elk geval dient te worden begrepen het aanvallen van andere dieren of mensen."

Het aanhitsen van een dier tot agressief gedrag is verboden voor alle diersoorten. De aanleiding om dit verbod op te nemen is dat vanuit de ervaringspraktijk zich incidenten met aangehitste honden hebben voorgedaan.

De nadere omschrijving van het begrip aanhitsen in de Memorie van Toelichting geeft meer duidelijkheid wat de wetgever beoogt. Het is echter wenselijk om in de Memorie van Toelichting duidelijker te verwoorden dat het verbod tot aanhitsen alle diercategorieën betreft.

Handhaafbaarheid van de educatieve maatregel

In het overleg van LNV en NVWA heeft LNV toegelicht dat de educatieve maatregel die in het wetsvoorstel is opgenomen, niet alleen voor houders van gezelschapsdieren geldt maar ook voor bedrijfsmatig gehouden dieren. LNV gaat er vanuit dat een cursus voor houders van dieren in bepaalde gevallen soelaas kan bieden.

LNV heeft daarbij een nadere toelichting gegeven:

Het opleggen van de huidige bestuursrechtelijke maatregelen waaronder het in bewaring nemen van dieren gaat gepaard met hoge kosten voor de overheid en dus de maatschappij. Bij in bewaring nemen is voor de overtreder sprake van een ingrijpende maatregel en ook voor het dierenwelzijn is dit niet altijd optimaal. Het is van belang om zo proportioneel mogelijke maatregelen op te kunnen leggen waarbij in eerste instantie de maatregel gericht moet kunnen zijn op herstel indien mogelijk. Indien kennis en kunde ontbreken dan blijft vaak sprake van zich herhalende problemen. Voor die gevallen zou het wenselijk zijn ook een educatieve maatregel op te kunnen leggen. Een educatieve maatregel zou een beperkt ingrijpende maatregel kunnen zijn die structureel tot verbetering kan leiden gezien het gebrek aan inzicht bij de overtreder (voor de echt opzettelijke verwaarlozing blijft het strafrecht aangewezen). Beoogd wordt de overtreder duurzaam in staat te stellen dieren te houden zodat herhaling in de toekomst wordt voorkomen. Het betreft dus een extra maatregel gericht op herstel. De NVWA adviseert bovenstaande toelichting op te nemen in de Memorie van Toelichting bij de wet.

De NVWA is van mening dat de educatieve maatregel mogelijk meerwaarde heeft, alhoewel de NVWA – anders dan LNV – een educatieve maatregel niet in de plaats ziet komen van het in bewaring nemen van dieren. Het zal blijven voorkomen dat er een dringende noodzaak bestaat om dieren mee te nemen wanneer onvoldoende gegarandeerd is dat de nodige zorg kan/zal leveren (herstel door de houder wordt niet mogelijk geacht). In deze gevallen lijkt een educatieve maatregel in plaats van het in bewaring nemen, niet geschikt, want daarmee zijn de dieren niet direct geholpen.

Het is in bepaalde situaties denkbaar dat een houder die een cursus heeft

gevolgd, daarna structureel beter in staat is voor een dier te zorgen opdat het dierenwelzijn beter is gegarandeerd. Het is op dit moment niet aan te geven in welke en hoeveel gevallen deze meerwaarde is te bereiken. Daardoor is de meerwaarde van opname van de educatieve maatregel in de wet op dit moment niet te duiden. De NVWA ziet de educatieve maatregel als een aanvullende mogelijkheid die kan bijdragen aan dierenwelzijn. Vooralsnog kan geen goede inschatting gemaakt worden van de handhaafbaarheid omdat ook voor de educatieve maatregel geldt dat eerst gespecificeerd zou moeten worden wanneer een houder aan de educatieve maatregel heeft voldaan. LNV wordt gevraagd nader te specificeren wat te doen wanneer een houder niet in staat is om een opleiding te volgen; een lijst op te stellen met voor dit doel geschikte opleidingen en/of cursussen, en blijvend zorg te dragen voor de actualisatie van deze lijst; en aan te geven of het behalen van een certificaat al dan niet een vereiste is.

Naast de eerder besproken zorgplicht, geldt ook voor de educatieve maatregel dat het wenselijk is om een nadere specificatie op te nemen in aan de wet gerelateerde regelgeving.

Handhaafbaarheid van de uitbreiding van het verbod op deelname aan en toelaten tot wedstrijden en tentoonstellingen en keuringen na bepaalde aangewezen lichamelijke ingrepen

De NVWA staat achter de uitbreiding van dit verbod.

Toebedeelde verantwoordelijkheid voor toezicht aan de NVWA en uitvoeringsconsequenties voor de NVWA

LNV geeft aan dat de toezichthoudende taken met betrekking tot deze wet niet volledig bij de NVWA worden neergelegd, maar ook bij onder andere de LID en de Nationale politie. Ook RVO lijkt hierin een taak toegedeeld te krijgen. Het is wenselijk dat LNV de taaktoedeling aan NVWA in relatie tot de taaktoedeling aan RVO, LID en Nationale politie, verduidelijkt.

In het wetsvoorstel is een aantal elementen opgenomen die capaciteit van de NVWA vragen:

- Uitbreiding van de bevoegdheid van de Minister van LNV om maatregelen te treffen jegens bedrijven, inrichtingen of locaties die de gezondheid van mens of dier in gevaar kunnen brengen, met de mogelijkheid datzelfde te doen wanneer het welzijn van dieren in het geding is.
- Uitbreiding van de het verbod op toelating tot en deelname aan tentoonstellingen, wedstrijden en keuringen met dieren met bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen ingrepen. De bestraffing van het vertonen van dieren in strijd met deze regels vindt plaats door middel van een bestuurlijke boete.
- Toezicht op het houdverbod: Het OM zal bij het vorderen van het houdverbod aan de rechter verzoeken om bij de oplegging te bepalen welke instantie er toezicht dient te houden op het naleven van het houdverbod.
- De strafbaarstelling van de algemene zorgplicht komt te vervallen. Artikel 1.4 van de Wet dieren zal gelijktijdig met dit wetsvoorstel alsnog in werking treden.

Ondanks het vervallen van de strafbaarstelling, blijft dit artikel met bestuurlijke herstelsancties handhaafbaar.

LNv gaat ervan uit dat de uitvoeringsconsequenties van dit wetsvoorstel beperkt zijn en de werkzaamheden die voortvloeien uit dit wetsvoorstel naar verwachting kunnen worden ingepast in de bestaande werkprocessen.

De NVWA deelt deze aannahme niet. Gezien de uitbreidingen van de verboden en bevoegdheden, gaat de NVWA ervan uit dat het hier zal gaan om een aanzienlijke taakverzwaring.

Een exacte inschatting van de verzwaring van de uitvoeringslast als gevolg van deze wet is echter moeilijk te maken omdat de taaktoedeling aan NVWA, in relatie tot de taaktoedeling aan RVO, LID en Nationale politie, nog onvoldoende duidelijk is en de benodigde onderliggende regelgeving nog niet is uitgewerkt.

Bij de conclusies is aangegeven tot welke inschatting van benodigde capaciteit de NVWA op dit moment kan komen. Een definitieve inschatting kan plaatsvinden na vervolgoverleg van LNv en NVWA in de eerste helft van 2021. De uitkomst van dit overleg zal verwerkt worden in het jaarplan 2022 van de NVWA.

Fraudebestendigheid

Ten aanzien van de fraudebestendigheid doen zich geen specifieke vraagstukken van de zijde van de NVWA voor. De fraudebestendigheid van de wet wordt vooralsnog als toereikend gezien.

Nadere aanbevelingen van de NVWA ten aanzien van het strafrechtelijke deel:

Op 1 januari jl. is de wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (wet USB) in werking getreden. Zodra tenuitvoerlegging van een straf of maatregel mogelijk is informeert het OM het CJIB, die de regie op de tenuitvoerlegging voert. Indien de NVWA hierin een rol krijgt, informeert het CJIB de NVWA.

De NVWA gaat ervan uit dat de hierboven genoemde voorstellen onder de werking van de Wet USB vallen. Onduidelijk is of de gedragsaanwijzing van de OvJ (die geen straf of maatregel is) ook onder de wet USB valt.

De NVWA verzoekt LNv om helderheid te verstrekken of de gedragsaanwijzing van de OvJ ook onder de wet USB valt.

Voor de uitvoerbaarheid van de voorgenomen wetswijzigingen is het van belang dat de NVWA tijdig wordt geïnformeerd over de tenuitvoerlegging van de straffen en maatregelen.

Ten gevolge van de wetswijziging kan in een eerder stadium een houdverbod worden opgelegd en tenuitvoergelegd. Een soepele informatiestroom tussen OM, CJIB en NVWA is daarbij van belang. Ook zal de NVWA bij een gedragsaanwijzing van de OvJ in een eerder stadium, namelijk wanneer de verdachte nog niet is veroordeeld, kennis nemen van Wjsg-gegevens. In het kader van de gegevensbescherming moet de NVWA hier mogelijk interne voorzieningen voor treffen.

Artikel 8.11a, onderdeel 7°: 'Overtreding van de maatregel heft de verplichtingen ingevolge het tweede lid niet op'. Deze zin is onduidelijk, maar lijkt wel evident. Het advies is de strekking van deze zin te verduidelijken.

Nadere aanbevelingen van de NVWA ten aanzien van het bestuursrechtelijke deel:

Alvorens een educatieve maatregel op te leggen kan met behulp van de inzet van reclassering onderzocht worden of de dierhouder in staat is om de basale zorg aan dieren te geven en/of is de dierhouder nog in staat om kennis en kunde tot zich te nemen door middel van begeleiding of een cursus op maat. Het oordeel van reclassering kan de rechter gebruiken om bijvoorbeeld een houdverbod op te leggen als blijkt dat de noodzakelijke ontwikkeling van de dierhouder niet meer realiseerbaar lijkt.

In gevallen van structurele dierverwaarlozing is het noodzaak dat reclassering erbij betrokken wordt. De NVWA beschikt niet over de expertise om te beoordelen in hoeverre een educatieve maatregel effectief zal zijn. In de strafrechtelijke aanpak van dierenmishandeling en dierverwaarlozing wordt reeds gebruik gemaakt van reclassering.

LNv wordt verzocht om in overleg met J&V na te gaan of en zo ja, wat de bijdrage van reclassering voor het opleggen van de educatieve maatregel binnen de bestuursrechtelijke aanpak kan zijn. Indien deze bijdrage meerwaarde oplevert, wordt LNv verzocht om die acties te nemen die nodig zijn zodat reclassering hiervoor kan worden ingezet.

In de toelichting bij het houdverbod wordt gemist dat het houdverbod ook ter bescherming van de dierhouder zelf noodzakelijk kan zijn in het kader van bijvoorbeeld hygiëne, gevaarstelling door eigen dieren door gebrek aan kennis van gedrag, en/of geen inzicht in eigen handelen.

LNv wordt verzocht hierover tekst op te nemen in de toelichting bij het houdverbod.